

日本の国境離島地域の防衛警備と管理は万全か？

—「有人国境離島地域保全特別措置法」の制定を受けて—

日本安全保障戦略研究所

上席研究員 樋口 讓 次

○「有人国境離島地域保全特別措置法」の制定

日本の領土面積は約38万km²で、世界第61位であるが、領海と排他的経済水域（EEZ）を合わせると世界第6位の広さに拡大する。その起点となるのは領土であり、有人・無人に関わらず国境離島地域の保全は、わが国の国益の確保に直結する重大な問題である。

しかし、歴史的にも国際法上も日本の固有の領土である尖閣諸島に対して、中国は一方的に自国領土だとの主張を繰り返し、同諸島の接続水域や領海にまで政府公船等を侵入させる挑発的行動を続けている。また、中国、韓国そして台湾は、国連海洋法条約に基づいて設置された大陸棚限界委員会が沖ノ鳥島を基点とするわが国の大陸棚を認めたにも拘らず、沖ノ鳥島を「島」ではないと言い張っている。

このため、国境の島々、特に尖閣諸島などの無人の島々には安全保障をはじめ、排他的経済水域などにおける海洋資源の保全に対する懸念が高まっており、わが国の死活的利益を守るには、国境離島の揺るぎない防衛警備と適切な管理が欠かせない。

このような危機意識のもと、国境離島を保全する目的で平成28年4月に制定され、平成29年4月から施行されるのが「有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持に関する特別措置法」（以下「有人国境離島地域保全特別措置法」あるいは単に「特措法」）である。（「保全」とは、保護して安全にすること（広辞苑第六版））

戦後、国境防衛警備の意識が希薄であったわが国にとって、本法律の制定は、長年の懸案であった国境離島地域を保全する上で、大きな前進であるに違いない。しかも、超党派の議員立法により、与野党のほぼ全議員が賛成して成立したことからも、本法律の重要性ならびに緊急性が理解されよう。

しかしながら、本法律によって、日本の国境離島地域の防衛警備や管理が万全になったと安易に喜ぶ訳にもいかないのである。

そこで、まず、本法律がどのような内容になっているのか、その概要から見ていくことにしよう。

○「有人国境離島地域保全特別措置法」の概要

「特措法」は、有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域に係る地域社会の維

持に関して特別の措置を講じ、「我が国の領海、排他的経済水域等の保全等に寄与する」ことを目的としている。ただし、本法律は、対象としている「有人国境離島地域」について、第2条で「海域の限界を画する基礎となる基線内の日本国民が居住する離島で構成される地域」のほか、「領海基線を有する離島であって現に日本国民が居住するものの地域」と定義している通り、適用の範囲を現に日本人が居住する有人の国境離島地域に限定しているのが特徴である。

本法律によって、国は、国の行政機関の施設の設置、国による土地の買取り等、港湾等の整備、外国船舶による不法入国等の違法行為の防止、国内一般旅客定期航路事業・国内定期航空運送事業等に係る運賃等の低廉化、生活又は事業活動に必要な物資の費用の負担の軽減、雇用機会の拡充等、安定的な漁業経営の確保等に関する基本的な事項について責任を負っている。

「国による土地の買取り等」については、長崎県の対馬で、自衛隊施設周辺の土地が韓国資本に買収された事例などを踏まえたものである。「国内一般旅客定期航路事業等・国内定期航空運送事業に係る運賃等の低廉化」や「雇用機会の拡充等」については、対馬や、北海道の利尻・礼文島、島根県の隠岐諸島など、15の「特定有人国境離島地域」（下図参照）を指定し、フェリー・航空料金の引き下げ、雇用拡充などの離島振興を図ろうとするものである。

特定有人国境離島地域
利尻・礼文、奥尻島、伊豆諸島南部地域（三宅島、御蔵島、八丈島、青ヶ島）、佐渡、舩倉島（石川県輪島市）、隠岐諸島、見島（山口県萩市）、対馬、壱岐島、五島列島、甬島列島（鹿児島県薩摩川内市）、種子島、屋久島、三島（鹿児島県三島村）、吐噶喇列島（鹿児島県十島村）—以上15離島地域—
※ すでに別の特措法でカバーしている沖縄県や奄美群島などは対象としていない。

政府は、平成29年度から新たに実施する施策として、年50億円規模の交付金を創設し、航路・航空路の住民運賃を、同じ距離をJRで移動した時の運賃並みに引き下げる。また、運賃のほか、一定の地元産品や物資など物流コストも引き下げの対象とし、交付金に加え、離島のガソリンスタンドを補助し、本土よりもガソリン価格を引き下げるなどの具体的施策を進める計画である。

この際、特定有人国境離島地域をその区域に含む都道府県は、国の基本方針に基づき、当該特定有人国境離島地域について、その地域社会の維持に関する計画を定めるよう努めるものとされている。

○「特措法」の問題点と課題

◇無人島はどうするのか？

本「特措法」の最大の問題点は、中国などが係争の標的としている尖閣諸島や沖ノ鳥島などの無人島が特別措置の対象から除外されていることである。

住民がいる離島の保全を優先するのは当然である。しかし、国境に位置する有人島も無人島も領域や排他的経済水域（EEZ）の防衛警備や管理上の拠点としてその役割や重要性は何ら変わらず、むしろ無人島が外国からの様々な圧力を受け弱点を形成しているのも事実である。

沖ノ鳥島には、これまで鉄製消波ブロックの設置とコンクリートの護岸工事を施し、チタン製防護ネットを被せて保護するなど、莫大な予算と犠牲を払って浸食防止の保全対策を講じてきた。この小さな島が、わが国の国土面積（約 38 万km²）を上回る約 40 万 km²の排他的経済水域を有するのであり、国土保全上極めて重要な島であるからだ。

尖閣諸島も同様の経済的価値を有するとともに、その防衛警備や管理を怠れば、漁民に偽装した海上民兵などに占拠される「グレーゾーン事態」も排除できず、南西諸島防衛にとって重大な影響を及ぼすことは言うまでもない。

尖閣諸島には、灯台などの国の行政機関の施設の設置、緊急避難用の港湾等の整備、外国船舶による不法入国等の違法行為の防止など、多方面にわたり対策を講じて実効支配を一段と強化しなければならず、その他の無人島を含めた総合的な防衛警備及び保全管理策の推進が不可欠である。

◇「特措法」の対象から外された与那国島や石垣島等はどうなるのか？

特定有人国境離島地域には、前記の通り、与那国島や石垣島などの沖縄県の島々や奄美群島などは対象とされていない。

この背景には、昭和 28（1953）年に制定された離島振興法の存在がある。本法は、本土から隔絶している離島の「後進性の除去」を目指したものであるが、2012年の改正で、領域・排他的経済水域保全、海洋資源の利用、自然環境の保全などを明記し、航路や航空路の高額な運賃の低廉化、無人島の増加や人口の大幅減少の防止、定住の促進などを新たに追加した。

また、離島関連法としては、戦後日本に復帰した奄美群島、小笠原諸島および沖縄の復興開発を目的として、奄美群島復興開発特別措置法（昭和 29 年）、小笠原諸島復興開発特別措置法（昭和 44 年）および沖縄復興特別措置法（昭和 47 年）が制定された。直近の改正においては、沖縄復興交付金（沖縄復興特別措置法）などが創設され、これらがカバーしている国境離島は「特措法」の対象から外されている。

以上から派生する問題や課題として、いくつかの点を指摘することができよう。

まず、離島振興法を基礎に、離島関連法によって定められた政策を加味すれば、「特措法」とほぼ重複する内容が規定されていることは理解できる。しかし、それぞれの法律は、本来、目的の異なる法律として制定されたものだ。「後進性の除去」を目的した離島振興法や日本復帰後の「復興開発」を目的とした振興開発特別措置と「わが国の領海、排他的

経済水域等の保全」を目的とした「特措法」には、重視する政策や法律の運用に違いを生じるのは当然ではなかろうか。

二つ目は、「特措法」でカバーされていない地域での中国軍の活動が顕著になっていることである。

尖閣諸島の国有地化（2012年9月）以来、中国公船等による同諸島周辺の接続水域内入域及び領海侵入が途切れることなく続いている。同時に中国は、2013年6月以降に、東シナ海の日中中間線付近の境界が未確定な海域でガス田開発の海洋プラットフォームを増設するなど、活発な活動を行っている。また、2014年11月には、200隻余の中国の珊瑚密漁船が小笠原周辺海域に押し寄せた。軽武装の海上民兵であれば、約1個師団分の兵員の輸送が可能であると見積もられ、中国軍の第二列島線への進出予行との見方もある。さらに、中国海軍の艦艇部隊は2012年以降、毎年大隅海峡を通過するとともに、2015年3月には、奄美大島と横当島（よこあてじま）の間の海域を西進した。

このように、尖閣諸島、小笠原諸島そして奄美群島は、離島関連法によってカバーされているとはいえ、「我が国の領海、排他的経済水域等の保全等に寄与する」ことを主目的として制定された「特措法」の対象とはされず、逆に緊張の焦点になっていることに、不安や危機感を抱くのは筆者だけではなかろう。

さらに、政府の総合海洋政策本部は、「特措法」に基づいて国境離島保全の基本方針を策定するが、この方針が「特措法」でカバーされていない国境離島地域の諸施策に確実に反映されるかどうかも甚だ疑問である。

このような状況を呈しているのは、法律の作り方にも問題がありそうだ。

粗々、現行法では、あの離島は離島振興法、別の離島は沖縄振興特別措置法などの離島関連法、その他の離島は「有人国境離島地域保全特別措置法」に依るとなっており、<バラバラな法律>の下で類似した目的を遂行しようとしている。また、離島振興法やその他の離島関連法を見ればわかるように、時代の変化に応じて、改正や追加を行った<継ぎ接ぎだらけの法律>になっているのも問題である。

つまり、日本の国境離島地域の防衛警備や管理の重要性と緊急性が増しているこの際、関連する全ての法律を見直し、集約一本化して政策の合目的性および総合一体性と実効性を高めるための法整備を行うことが求められているのではなかろうか。

◇国境離島地域における防衛警備の重要性が欠けていないか？

「特措法」の目的が「我が国の領海、排他的経済水域等の保全等に寄与する」ことにある以上、国境離島地域の防衛警備にも焦点が当てられなければならない。特に、外国船舶による不法入国等の違法行為の防止などには第一義的に法執行機関が当たるが、その能力が足りない場合には自衛隊による補完が必要である。同時に、国境離島地域はわが国防衛の最前線であることから、その体制を兼備すること、すなわち治安維持に防衛警備を加えた二重の体制が不可欠であるが、これらに関する規定は何ら見当たらない。

国境離島の保全・管理は、2013年に決定した国家安全保障戦略にも明記されている。前記の通り、中国海軍の艦艇部隊が尖閣諸島の接続水域や鹿児島県沖の領海に入るケースが相次いでいる。つまり、「特措法」は、離島振興策にとどまらず、安全保障の観点から国境離島の揺るぎない防衛警備の体制を整備する政策を欠いては成り立たないのであり、防衛警備にまで踏み込んだ法整備が強く求められる。

○「領域警備法」（仮称）制定による防衛警備の更なる強化

前記の通り、「特措法」（2016年）は、国家安全保障戦略（2013年）の方針に沿って策定されたのは間違いなからう。

国家戦略に具備すべき要件のなかで、合目的性と関連する戦略・政策の総合一体性ないしは一貫性が特に重要であるが、「特措法」には、無人島が対象外になっていること、与那国島や石垣島などの沖縄県の島々や奄美群島などが対象外になっていること、国境離島の保全に不可欠な防衛警備に触れられていないことなどの問題点や課題が指摘される。さらに、「特措法」は、平成39年3月末でその効力を失う時限立法となっており、国家の基本問題を扱う法律としては心許ない限りである。

ますます高まる中国の脅威に対応するには、離島振興を基盤として、国境離島の防衛警備を強化することであり、これら二つを両輪として強力に推進できなければ、「我が国の領海、排他的経済水域等の保全等に寄与する」とした「特措法」の目的そのものが達成できない。

本法律でも脇に置かれている感がする防衛警備の更なる強化が切に望まれるが、これまで述べてきた問題や課題を網羅的に解決する「領域警備法」（仮称）は、その有力な法的回答になるものであり、この際あらためてその制定の必要性について強調しておきたい。